Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde

29 754 Terrorismebestrijding

Nr. 226 BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 maart 2015

1. Inleiding

In de bij de behandeling van de begroting van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 27 november 2014 door de leden Heerma, Dijkgraaf en Azmani ingediende motie (*Kamerstuk* 34 000 XV, nr. 21) is de regering verzocht «voorstellen te doen om groeperingen wier doelstellingen onvermijdelijk leiden tot het terzijde schuiven van onze democratische rechtsorde te kunnen verbieden». Aan de motie ligt de overweging ten grondslag dat er in een weerbare democratie geen ruimte is voor groeperingen die de democratische rechtsorde misbruiken om deze rechtsorde omver te werpen en af te schaffen. Verder wordt overwogen dat hiervan sprake is wanneer groeperingen de sharia zouden bepleiten en dat ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) stelt dat de sharia inherent strijdig is met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Per brief van 18 december jl. heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer verzocht de motie aan te houden in afwachting van een te versturen «fundamentele analyse, mede in historisch, constitutioneel en internationaal perspectief» (*Kamerstuk* 29 754, nr. 273). Deze notitie, die wij u toesturen mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, dient ter uitvoering van voormelde toezegging. Vertrekpunt van deze notitie is een korte uiteenzetting van het vraagstuk inzake de democratische paradox en daaraan gerelateerde vraagstukken, mede in het licht van eerder gevoerd parlementair debat en opvattingen van diverse auteurs daarover. Vervolgens wordt het positiefrechtelijke toetsingskader voor het verbieden en ontbinden van verenigingen en partijen in onze samenleving weergegeven, alsmede een korte schets van de mogelijkheden tot overheidsinterventie in enkele andere landen. Tot slot volgt een conclusie.

kst-29279-226
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

2. Democratische paradox

Voorop staat dat het kabinet pal staat voor de democratische rechtsstaat en de waarden die daaraan ten grondslag liggen. Het beschermt en bevordert die waarden. Het kabinet heeft dat uitgedragen bij verschillende gelegenheden, waaronder in het kader van het Nationaal Actieplan Mensenrechten[1] en het in voorbereiding zijnde voorstel voor een algemene bepaling in de Grondwet inhoudende dat zij de democratie, rechtsstaat en grondrechten waarborgt.[2] Om deze bescherming en waarborging van de democratische rechtsstaat optimaal te realiseren, vinden tal van maatregelen plaats op vele beleidsterreinen. Daarbij is het soms ook noodzakelijk om individuen of groepen te beperken in hun vrijheden. Dat is de paradox van de democratische rechtsstaat. Die manifesteert zich bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid, zoals met het actieplan Integrale aanpak Jihadisme. De paradox is echter nog manifester indien deze wordt betrokken op het functioneren van de democratie als staatkundig bestuursmodel met een bepaalde besluitvormingsprocedure; wat te doen met groepen of (politieke) partijen die door gebruikmaking van dit democratische model datzelfde model wensen af te schaffen? Deze vraagstukken zijn niet nieuw.

2.1. Parlementair debat

Het vraagstuk of politieke partijen van wie de doelstellingen in strijd zijn met de beginselen van de democratische rechtsstaat verboden moeten worden en of daarvoor voldoende instrumenten aanwezig zijn in het Nederlandse recht is herhaaldelijk aan de orde geweest in de Tweede Kamer. Tot 2001 ging het daarbij met name om een eventueel verbod van rechts-radicale en racistische groeperingen.[3] Sinds 2001 ging het met name om de vrees voor het bestaan van of de dreigende oprichting van islamitische partijen met radicale standpunten. Dit was bij herhaling aan de orde in Kamerdebatten over terrorismebestrijding[4] en onder meer in 2003 in Kamervragen van het lid Eerdmans (LPF) over de voorgenomen oprichting van een Nederlandse tak van de Arabische Europese Liga (AEL),[5] in 2005 in debat over de regeringsnota Grondrechten in een pluriforme samenleving,[6] in 2006 in een debat naar aanleiding van de uitspraken van de toenmalige Minister van Justitie over de sharia,[7] en in 2007 naar aanleiding van een nota van het CDA over weerbare democratie[8] en naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het rapport Dynamiek in islamitisch activisme van de WRR.[9] In 2006 werd het vraagstuk verbreed in verband met de Partij voor Naastenliefde, Vrijheid

---

[1] *Kamerstuk* 33 826, nr. 1.

[2] Zie hierover de brief van 27 juni 2014 aan de Tweede Kamer (*Kamerstuk* 31 570, nr. 24).

[3] Zie daarover uitvoerig o.a.: J. van Donselaar, *Fout na de oorlog. Fascistische en racistische organisaties in Nederland 1950–1990*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 1991.

[4] *Kamerstukken* 27 925 en 29 754. Laatstelijk **Motie-Van Haersma Buma/Van der Staaij inzake een verbod van organisaties die de Sharia willen invoeren (Kamerstuk 29 754, nr. 256).**

[5] Aanhangsel Handelingen II 2002/03, nr. 1300.

[6] *Kamerstuk* 29 614, nr. 2; Handelingen II 2004/05, nrs. 50 en 52, Grondrechten in een pluriforme samenleving.

[7] *Kamerstuk* 30 697. Daarbij werd onder andere een motie Van Miltenburg aanvaard, waarin de regering werd verzocht «een grondige analyse te doen maken of onze democratische rechtsorde afdoende is beschermd tegen groeperingen die de democratische rechtsorde willen gebruiken om diezelfde rechtsorde omver te werpen», *Kamerstuk* 30 697, nr. 3. Dit heeft geleid tot het in noot 12 genoemde rapport.

[8] *Kamerstuk* 30 449.

[9] *Kamerstuk* 30 800 VI, nr. 115.

en Diversiteit, die seksuele omgang met minderjarigen en het bezit van kinderpornografie uit het Wetboek van Strafrecht wilde verwijderen.[10]

In zijn advies van 2008 over de opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet wijst de Raad van State op de uitspraak van het EHRM inzake het verbod van een partij door Turkije (Refah partij).[11] De Raad leidde daaruit af dat het EVRM toelaat dat van politieke partijen respect wordt verlangd voor de democratie en de rechten en vrijheden die in een democratie worden erkend, en hij pleitte ervoor te onderzoeken of het aanbeveling verdient een regeling op te nemen in de Grondwet inzake de rol van politieke partijen binnen de democratische rechtsstaat. In 2009 is aan uw Kamer in het kader van de werkzaamheden van de staatscommissie Grondwet voorts een voorstudie naar de weerbaarheid van de democratie toegezonden.[12] Het onderwerp is uiteindelijk niet opgenomen in de opdracht aan de staatscommissie Grondwet. Zij heeft evenmin uit eigen beweging daarover geadviseerd.

2.2. Auteurs

Het vraagstuk inzake de democratische paradox is behalve in het parlement ook veelvuldig onderwerp geweest van rechtswetenschappelijke beschouwingen en onderzoek. Daarbij staan in essentie twee concepten van democratie centraal. Het formele concept beschouwt democratie als een staatkundig bestuursmodel met een besluitvormingsprocedure en procedurele spelregels. Het materiële democratieconcept stelt ook inhoudelijke eisen waaraan een democratisch bestuursmodel en procedurele spelregels moet voldoen. De relevantie van dit onderscheid is gelegen in de mate van legitimiteit van overheidshandelen met betrekking tot tegen groeperingen of partijen die via gebruikmaking van grondrechten en de democratische weg de democratische rechtsstaat willen afschaffen.

Hierna volgt een korte weergave van de opvattingen van enkele auteurs.[13]

In 1936 sprak *George van den Bergh* ter aanvaarding van de leerstoel Staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam zijn oratie uit, getiteld *De democratische staat en de niet-democratische partijen*.[14] Volgens van den Bergh is het principiële probleem van de bestrijding van niet-democratische partijen dat zij uitsluitend met wettige middelen en (aldus mede) door deelname aan verkiezingen een einde willen maken aan de democratie. Als kernverschil tussen alle met wettige middelen te verwezenlijken doeleinden en het doel tot verwezenlijking van de dictatoriale staat ziet Van den Bergh het vermogen van zelfcorrectie van de democratie. Dat vermogen zou teniet worden gedaan door antidemocratische partijen. Volgens Van den Bergh zijn het de principes van geestelijke vrijheid en van gelijkheid voor de wet die de toetssteen zijn

---

[10] Vgl. o.a. vragen van het Kamerlid Wilders (Groep Wilders), Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 1859; van het lid Van der Staaij (SGP), Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 1860; en van de leden Arib en Dubbelboer (PvdA), Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 2079.

[11] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 570, nr. 3, p. 20; *Refah Partisi* tegen Turkije, EHRM 13 februari 2003, nr. 41340/98.

[12] W. van der Woude, *Democratische waarborgen*, Alphen a/d Rijn: Kluwer 2009 (Bijlage bij *Kamerstuk* 31 570, nr. 10).

[13] Deels mede gebaseerd op: R. Nehmelman, «Het partijverbod: over de grenzen van de democratie», in C.W. Noorlander e.a. (red.), *Het volk regeert. Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21e eeuw,* Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 332–347.

[14] G. van den Bergh, *De democratische staat en de niet-democratische partijen, oratie Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1936.* Opnieuw uitgegeven in 2014 in Lubberding (red.), *Wat te doen met antidemocratische partijen? De oratie van George van den Bergh uit 1936*, Amsterdam: Uitgeverij Elsevier Boeken 2014.

voor de vraag of een politieke partij verboden moet worden. Beslissingen over partijverboden horen voortaan uitsluitend door de Hoge Raad te worden genomen en er dient een zelfstandige «Wet op de Staatkundige Verenigingen» te komen, met daarin een zorgvuldig opgestelde verbodsgrond, aldus Van den Bergh; het verbod zal moeten betreffen «de staatkundige vereniging, die ter bereiking van een wettig doel onwettige middelen toepast, dan wel wil toepassen, of wier doel in strijd is met de wet, met de openbare orde of met fundamentele zedelijke beginselen, die leven in het Nederlandse Volk.»[15] Zo'n wet zou volgens de auteur ook moeten verplichten tot volledige openbaarheid inzake de financiën. Aangenomen wordt dat Van den Berghs definitie van «goede zeden» is geïncorporeerd in het begrip «openbare orde« van de huidige verbodsbepaling in artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek, bij gelegenheid van de parlementaire behandeling ervan (zie hierna).[16]

Elzinga beoordeelt in zijn proefschrift uit 1982 het verbieden van politieke partijen als een in essentie onoplosbaar probleem, bezien vanuit het recht.[17] In het ultieme geval is het dus niet mogelijk om door middel van het recht te voorkomen dat de democratie wordt afgeschaft. De volgens hem principiële onaanvaardbaarheid van het gebruik van niet of nauwelijks gelegitimeerde machtsmiddelen door de overheid, betekent dat de democratieverdediging een zaak van de samenleving is.[18] Als er consensus is over het verbieden van partijen, bestaan er tegen het partijverbod geen bezwaren. Hoe dan ook is uiterste terughoudendheid geboden, aldus Elzinga. Voor wat betreft de opportuniteit moet worden gekeken naar de effecten van een verbod of ontbinding. Daarover is hij niet positief. In veel gevallen zullen de nadelen van een verbod van een politieke partij de voordelen ervan verre overtreffen, aldus de auteur.

Volgens *Bellekom*[19] mag een liberale democratie (ook wel democratische rechtsstaat) haar vijanden diskwalificeren met middelen als een partijverbod, grondrechtenverwerking en met de in Duitsland zogenoemde *Berufsverbote*. Deze visie is sterk geïnspireerd door het natuurrecht en kent haar verschijningsvorm in een rechtsstelsel dat uitgaat van een materieel democratieconcept. Duitsland is daarvan een voorbeeld (hierna uitvoeriger over de Duitse constitutie). Als voorbeeld voor het formeel democratieconcept ziet Bellekom de Verenigde Staten. Bij beide uiterste concepten plaatst Bellekom enkele kanttekeningen vanuit de rechtspraktijk in beide landen. Voor wat betreft Nederland stelt Bellekom dat hier nooit een keuze is gemaakt tussen de materiële en formele conceptie van democratie. Van beide zijn elementen waarneembaar. De grondslag voor een partijverbod is indirect aanwezig met artikel 2:20 BW (nader daarover hierna in paragraaf 3). Aan het slot van zijn betoog roept Bellekom op tot invoering van een afzonderlijke partijverbodsbepaling waarin direct wordt verwezen naar wat de Duitsers noemen «freiheitliche demokratische Grundordnung». In lijn met het pleidooi van Van den Bergh is Bellekom van oordeel dat alleen de Hoge Raad de bevoegdheid zou moeten hebben voor het uitspreken van een partijverbod, omwille van de snelheid van een finaal oordeel in het licht van de wens van een partij om mee te doen aan verkiezingen.

---

15 G. van den Bergh, in Lubberding (red.) (2014), p. 146.

16 J.A.O. Eskes, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988, p. 577; vgl. B. Rijpkema, Inleiding, in: Lubberding (red.) (2014), p. 65.

17 D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Nijmegen 1982, p. 143.

18 Elzinga (1982), p. 145

19 Th.L. Bellekom, Parijverboden, in: A.W. Heringa, R.E. de Winter en W.J. Witteveen, *Staatkundig Jaarboek 1982–1983*, Leiden 1982, p. 113–146.

Eskes gaat in zijn proefschrift *Repressie van politieke bewegingen in Nederland* uitvoerig in op het partijverbod.[20] In dialoog met Bellekom stelt hij dat het Nederlands constitutionele bestel sterke formele kenmerken heeft voor wat betreft het democratiebegrip. Gelet op een zekere kwetsbaarheid van het Nederlandse politieke systeem voor anti-democratische partijen, tot uitdrukking komend in het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en een lage kiesdrempel, zou volgens hem een meer materiële invulling van het democratieconcept voor de hand hebben gelegen. Toch is Eskes van mening dat de wetgever op goede gronden als «onbestemd» criterium voor een partijverbod heeft gehanteerd de relatief open norm «strijd met de openbare orde.»[21] Elke nadere invulling zal volgens hem tekort schieten, over haar doel heen schieten of de besluitvorming verkrampen. Ook Duitsland kent, ofschoon uitgaand van een materiële democratieconcept, een open norm met de «freiheitliche demokratische Grundordnung». Anders dan in Duitsland kan volgens Eskes in Nederland pas worden ingegrepen indien de (bedreigende) situatie aanwezig is en ook ernstig genoeg (vgl. de op Amerikaanse doctrine en in Europese jurisprudentie ontwikkelde *clear and present danger test*). De door Van den Bergh voorgestane bescherming van de fundamentele zedelijke beginselen van het Nederlandse volk vallen volgens Eskes onder de noemer van strijd met de openbare orde.[22] Al met al kent Nederland een formeel democratieconcept, maar met in het uiterste geval een sterk materiële component, aldus Eskes. Daarmee ziet Eskes anders dan Elzinga de democratieverdediging in zijn uiterste consequenties en vanuit het recht bezien niet als een onoplosbaar probleem.

Nieuwenhuis beziet het partijverbod in het licht van de zogenoemde supraconstitutionaliteit – de omstandigheid dat bepaalde bestanddelen van de Grondwet onaantastbaar zijn en niet gewijzigd kunnen worden – en in rechtsvergelijkend perspectief. Daarbij besteedt hij aandacht aan de situatie in Duitsland, Turkije en Nederland.[23] Het Duitse model geldt daarbij als model voor het materiële democratieconcept, maar ook Turkije kent sterk materiële noties. Uit enkele zaken tegen Turkije bij het EHRM blijkt dat het Hof grenzen stelt aan partijverboden; supraconstitutionalisme kan hooguit bestaan ter bescherming van de democratie, aldus Nieuwenhuis. Beide landen hebben een andere geschiedenis dan Nederland en dat wordt mede weerspiegeld in de verschillende grondwetten. De auteur wijst erop dat het verbieden van een partij wegens een staatkundig streven eigenlijk alleen beargumenteerd kan worden door te wijzen op onveranderbare uitgangspunten van de democratische rechtsstaat; dat komt in de Nederlandse wettelijke term «openbare orde» niet helder naar voren.

Volgens *Cliteur* krijgt het werk van Van den Bergh hernieuwde betekenis tegen de achtergrond van de herleving van het fascisme, zoals hij dat belichaamd ziet binnen het islamisme van onder meer IS. Cliteur onderscheidt drie gezichtspunten van de weerbare democratie, namelijk dat een democratie ideologisch verdedigd moet worden, een democratie niet met een gewone meerderheid mag worden afgeschaft, en dat ook niet bepleit mag worden dat een democratie met gewone meerderheid wordt afgeschaft.

---

[20] Eskes (1988).
[21] Eskes (1988), p. 575.
[22] Eskes (1988), p. 577.
[23] A.J. Nieuwenhuis, Partijverbod en supraconstitutionalisme in rechtsvergelijkend perspectief», in J.L. de Reede, J.H. Reestman (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek. Opstellen aangeboden aan prof. Mr. L. Prakke*, Deventer: Kluwer 2003, p. 199–213.

3. Verbod van partijen en andere organisaties of groeperingen naar positief recht

3.1. Wettelijk kader

Het recht tot vereniging wordt beschermd in artikel 8 van de Grondwet. Het recht kan worden beperkt in het belang van de openbare orde. De wettelijke regeling van het recht tot vereniging is vastgelegd en uitgewerkt in het Burgerlijk Wetboek (BW). Daartoe behoort ook de bepaling inzake het verbieden en ontbinden van rechtspersonen. Een rechtspersoon kan bij rechterlijke uitspraak worden verboden verklaard en ontbonden als haar *werkzaamheid* in strijd is met de *openbare orde* (art. 2:20, eerste lid, BW). De rechter kan hiertoe slechts overgaan op verzoek van het openbaar ministerie (OM). Indien de rechter een verbodenverklaring uitspreekt, dan dient deze de rechtspersoon tevens te ontbinden. Wanneer alleen het doel in strijd is met de openbare orde, kan dit niet leiden tot een verbodenverklaring, maar slechts tot ontbinding (art. 2:20, tweede lid, BW). In dat geval moet de rechter de rechtspersoon nog de gelegenheid geven om zijn doelstellingen aan te passen.

De betrokken bepaling ziet niet speciaal op politieke partijen maar betreft alle soorten rechtspersonen. Zij heeft een plaats in het BW sinds 1976, waarmee de uit 1885 stammende verbodsprocedure van de Wet tot «regeling en beperking der uitoefening van het regt van vereeniging en vergadering» van 22 april 1855 kwam te vervallen. De bepaling is na 1976 herhaaldelijk gewijzigd. Een belangrijke wijziging vond plaats in 1988. Die had tot doel onvolkomenheden in de regeling te verhelpen die zich manifesteerden bij een uitspraak van de rechtbank Amsterdam in 1978, waarin de rechtbank vaststelde dat de Nederlandse Volksunie een verboden karakter had, maar deze vaststelling verder zonder rechtsgevolgen bleef.[24] Bij de behandeling van het wetsvoorstel gingen de Tweede Kamer en de regering uitgebreid in op de betekenis van de bepaling voor de positie van politieke partijen.

Met de term «openbare orde» van artikel 2:20 BW is aansluiting gezocht bij de eensluidende beperkingsgrond zoals opgenomen in artikel 8, tweede lid, Grondwet. Het wetsvoorstel dat heeft geleid tot die grondwettelijke beperkingsgrond voegde aan «openbare orde» nog de grond «en goede zeden» toe, maar deze werd bij een door de Minister overgenomen amendement Huijsen geschrapt, omdat die grond eerder ook niet voorkwam in de betreffende grondwetsbepaling en zij niet gemist werd. Aangenomen wordt dat het grondwettelijk begrip «openbare orde» ruim genoeg is om als goede zeden bedoelde beperkingen mede te omvatten. De grondwetshistorie geeft verder echter niet veel houvast bij de interpretatie van het «openbare orde»-begrip. De regering gaf daarom in de memorie van antwoord bij voornoemd wetsvoorstel voor het BW een zo volledig mogelijke, maar niet limitatief bedoelde, opsomming van wat kon worden verstaan onder strijd met de openbare orde. Volgens de parlementaire geschiedenis is met de in artikel 2:20, eerste lid, BW genoemde verbodsgrond uitdrukkelijk beoogd dat slechts *handelingen* die inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel het verbod van een vereniging of andere rechtspersoon kunnen rechtvaardigen: ongerechtvaardigde aantasting van de vrijheid van anderen of van de menselijke waardigheid. Als voorbeelden noemde de regering daarbij onder andere: gebruik van geweld of bedreiging daarmee tegen het openbare gezag of tegen degenen met wier opvattingen men het, al dan niet op goede gronden, oneens is, rassendiscriminatie en

---

[24] Rechtbank Amsterdam, 8 maart 1978, *NJ* 1978, 281 en Hoge Raad 9 maart 1979, *NJ* 1979, 363, beide m.nt. Maeijer.

andere verboden discriminatie, uitlatingen zoals het aanzetten tot haat en uitingen die verboden discriminatie inhouden of een mensonterend streven zoals een pleidooi om het doden van bepaalde volksgroepen straffeloos te maken.
Deze handelingen «hebben gemeen dat zij een aantasting inhouden van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel die, indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zou blijken voor de samenleving.»[25]
Als zodanig geldt niet het enkele feit dat volgens de doelstelling van een vereniging of partij wijziging van bestaande wetgeving wordt nagestreefd; dat alleen maakt de doelstelling niet in strijd met de openbare orde.
Verder achtte de regering de stelling juist dat de staat het recht heeft zich te beschermen tegen politieke partijen die in hun *werkzaamheid de* democratische waarden van de maatschappij ondergraven of personen discrimineren.[26] Het openbare orde begrip uit artikel 2:20 BW wordt geacht het begrip «goede zeden» van Van den Bergh te incorporeren.[27]
Voorts blijkt uit de parlementaire geschiedenis dat met openbare orde in artikel 2:20 BW hetzelfde is bedoeld als met de goede zeden als bedoeld in de artikelen 10, tweede lid, en 11, tweede lid, EVRM.[28] Voor strijd met de goede zeden is het volgens de wetsgeschiedenis niet voldoende dat sprake is van louter onfatsoenlijk handelen. Het moet gaan om het immoreel dan wel ongerechtvaardigd aantasten van de rechten van anderen. Daarbij sluiten aan de overwegingen van de Hoge Raad in zijn uitspraken in de rechtszaken Hells Angels (2009) en Martijn (2014) dat het moet gaan om meer dan uit maatschappelijk oogpunt ongewenst gedrag (nader daarover in paragraaf 3.3.).

De gevolgen van verbodenverklaring en ontbinding zijn divers. Door ontbinding van een rechtspersoon komt zij in een toestand van liquidatie te verkeren en na vereffening houdt zij op te bestaan. Een verbodenverklaring heeft geen burgerrechtelijke, maar wel strafrechtelijke gevolgen. Deelneming aan voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard, is een misdrijf (artikel 140, tweede lid, Wetboek van Strafrecht (Sr.)). Van de politieke groepering die als vereniging bij onherroepelijke uitspraak verboden is verklaard en om die reden ontbonden, wordt voorts de aanduiding van de naam uit het desbetreffende register geschrapt door het centraal stembureau (de artikelen G 1, zevende lid, G 2, zevende lid, G 2a, zevende lid, G 3, zevende lid, Q 6, derde lid, jo G 1, zevende lid (Eerste Kamer) en Y 2 jo G 1, zevende lid (EP verkiezing), Kieswet). Het stembureau maakt dit bekend in de Staatscourant. Het schrappen van de naamsaanduiding heeft tot gevolg dat niemand meer onder de desbetreffende naam of een sterk daarop gelijkende naam kan deelnemen aan verkiezingen. Voorts is de groepering per definitie geen partij meer in de zin van de Wet financiering politieke partijen (artikel 1, onderdeel b, van de Wet financiering politieke partijen) en van de Mediawet 2008 (artikel 1.1. van de Mediawet 2008), waarmee ook het recht op financiering en zendtijd vervalt. Voor het Kamerlidmaatschap (lidmaatschap van een volksvertegenwoordiging) heeft een en ander geen gevolgen. Daarover moeten de kiezers oordelen en niet de rechter.[29] Wel kan de strafrechter een veroordeelde in bij de wet bepaalde gevallen als bijkomende straf ontzetten uit bepaalde rechten, waaronder – voor zover in dit kader relevant – het bekleden van ambten of bepaalde ambten, het recht tot lid

[25] *Kamerstuk* 17 476, nrs. 5–7, p. 2–3.
[26] *Kamerstuk* 17 476, nr. 5, p. 6.
[27] Eskes (1988), p. 577; B. Rijpkema, in Lubberding (red.) (2014), p. 78–79.
[28] Zie MvA II bij de Wet tot wijziging van enige bepalingen over verboden rechtspersonen, (*Kamerstuk* 17 476, nr. 5, p. 3 onder 10. Vgl. Hoge Raad 18 april 2014 (Vereniging Martijn), zie ook hierna.
[29] *Kamerstuk* 17 476, nr. 57b, p. 5.

van algemeen vertegenwoordigende organen te worden verkozen en de uitoefening van bepaalde beroepen (art. 28, Sr). Ook een volksvertegenwoordiger kan deze straf ten deel vallen, behoudens wegens gedragingen waarvoor betrokkene immuniteit geniet op grond van artikel 71, Grondwet, artikel 22 Provinciewet of artikel 22 Gemeentewet.

Verbodenverklaring van een intussen ontbonden rechtspersoon is denkbaar, omdat de wettekst en de parlementaire geschiedenis geen duidelijke aanwijzing voor het tegendeel bevatten en een andere uitkomst (niet-ontvankelijkheid OM) zeer onbevredigend zou zijn. Daarmee blijft strafrechtelijke vervolging wegens deelneming aan de voorzetting van de rechtspersoon (artikel 140, tweede lid, Sr.) dus mogelijk. Het is de vraag of dit ook geldt voor de gevolgen die de Kieswet en de Wet financiering politieke partijen verbinden aan de verbodenverklaring en ontbinding «deswege».[30] Verder is het in het Nederlandse rechtspersonenrecht nagenoeg onmogelijk te ontkomen aan verbodenverklaring en ontbinding door rechtspersoonlijkheid te vermijden: een bestendige organisatie, waarin volgens vaste al dan niet geschreven regels taken worden verdeeld en besluiten worden genomen, kan er in Nederland nauwelijks aan ontkomen om als rechtspersoon te worden aangemerkt, aldus de Minister van Justitie tijdens de parlementaire behandeling van het toenmalige wetsvoorstel.[31]

Indien informatie voorhanden is dat een organisatie terroristische doelstellingen nastreeft, zijn er verschillende (aanvullende) juridische instrumenten om tot verbodenverklaring te komen. Via daarvoor bestemde procedures bij de Verenigde Naties en de Europese Unie is een vermelding op de internationale sanctielijsten realiseerbaar. Ingevolge artikel 2:20, derde lid, BW, geldend sinds 2007,[32] zijn dergelijke organisaties dan in Nederland van rechtswege verboden. Op nationaal niveau hanteren wij eveneens een lijst met terroristische organisaties, gekoppeld aan de Sanctiewet. Naast de verbodenverklaring van organisaties met behulp van sanctielijsten, bestaat de mogelijkheid om terroristische organisaties strafrechtelijk aan te pakken. In dat geval vindt vervolging plaats van degenen die deelnemen of leiding geven aan een dergelijke terroristische organisatie, zoals strafbaar gesteld in artikel 140a Sr.[33]

3.2. Toetsingskader EVRM

Voornoemd artikel 2:20, eerste lid, BW, dient te worden uitgelegd in het licht van artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM, respectievelijk artikel 8 Grondwet en artikel 11 EVRM, welke bepalingen de fundamentele vrijheden van meningsuiting respectievelijk van vereniging waarborgen. Die vrijheden zijn niet absoluut. De vrijheid van meningsuiting geldt ingevolge artikel 7, eerste lid, Grondwet immers «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». Ingevolge artikel 10, tweede lid, EVRM kan de uitoefening daarvan worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties (i) die bij de wet zijn voorzien, (ii) een legitiem doel dienen, en (iii) die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn. Het recht op vrijheid van meningsuiting of respectievelijk van vereniging kan onder meer worden beperkt in het belang van de nationale veiligheid, de bescherming van de gezondheid of

---

[30] Vgl. B. Drexhage en R. Nehmelman, De constitutionele positie van politieke partijen in Nederland, in: Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, *Preadviezen 2010*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 84.
[31] *Kamerstuk* 17 476, nr. 12, p. 5. Zie ook paragraaf 4.
[32] Wet van 20 november 2006, *Stb.* 2006, 600. Zie o.a. *Kamerstuk* 28 764, nr. 6.
[33] Zie de reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie op de motie-Van Haersma Buma/Van der Staaij in de brief van 9 september 2014, *Kamerstukken II* 2014/15, 29 754, nr. 266, p. 5.

de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Ingevolge artikel 8 Grondwet kan de uitoefening van de vrijheid van vereniging bij wet worden beperkt in het belang van de openbare orde, en ingevolge artikel 11, tweede lid, EVRM onder vergelijkbare voorwaarden als die gelden voor artikel 10, tweede lid, EVRM (vrijheid van meningsuiting). Met openbare orde in artikel 2:20 BW wordt hetzelfde bedoeld als met de goede zeden als bedoeld in de artikel 10, tweede lid en 11, tweede lid, EVRM.[34] Gelet op de grote betekenis van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging in een democratische samenleving dient de rechter terughoudendheid te betrachten bij de beantwoording van de vraag of genoemde beperkingen noodzakelijk zijn.[35]

Voor wat betreft de beoordeling van de toelaatbaarheid van maatregelen die de vrijheid van verenigingen inperkt, maakt het EHRM onderscheid tussen politieke partijen en «reguliere» verenigingen. Daarnaast maakt het onderscheid tussen dergelijke verenigingen met en zonder politieke doelen en invloed. Het onderscheid is gradueel. Kortweg geniet volgens het Hof een politieke partij meer bescherming dan een vereniging, en een vereniging geniet meer bescherming naarmate het doel en/of de werkzaamheden ervan politieker van aard zijn. Internationaalrechtelijk bezien zijn nationale maatregelen jegens groeperingen dus minder toelaatbaar naarmate het karakter van de desbetreffende groeperingen politieker is.

Politieke partijen zijn verenigingen in de zin van artikel 11 EVRM. Artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM verlangt dat bij het kiezen van de wetgevende macht de vrije meningsuiting van de bevolking wordt verzekerd. (Ook) volgens het Hof spelen politieke partijen hierbij een onmisbare rol, hoewel ook (andere) maatschappelijke organisaties daarvoor belangrijk zijn.[36]
Een beperking van de verenigingsvrijheid van *politieke partijen* moet dwingend en noodzakelijk zijn. Het Hof toetst uiterst streng en intensief ten aanzien van beperkingen van de vrijheden van politieke partijen.[37] Het EHRM heeft in het kader van de toetsing van vrijheidsbeperkende maatregelen door de overheid ten aanzien van partijen twee randvoorwaarden geformuleerd waarbinnen hierdoor geraakte politieke partijen voorstellen kunnen doen tot veranderingen in de wetgeving of de structuur van de staat: (a) een partij dient daartoe alleen wettige en democratische middelen te gebruiken en (b) de doelen die zij nastreeft moeten ook in zich zelf verenigbaar zijn met de fundamentele democratische beginselen.[38] Om na te gaan of dat zo is, mag de staat niet alleen afgaan op het partijprogramma, statuten en/of andere regelingen van de desbetreffende vereniging of partij. De inhoud daarvan moet worden vergeleken met de handelingen of werkzaamheden van de partijleider(s) en de standpunten die zij innemen.[39] Voorts benadrukt het Hof dat de

---

[34] MvA II bij de Wet tot wijziging van enige bepalingen over verboden rechtspersonen (*Kamerstuk* 17 476, nr. 5, p. 3 onder 10.

[35] Vgl. *Association of Victims of Romanian Judges* vs. Roemenië, EHRM 14 januari 2014, 47732/06.

[36] Vgl. *SDU commentaar EVRM 2013, Deel I: materiële rechten*, C.3 Vrijheid van vereniging (auteurs H-M. Th.D. ten Napel, F. Dorssement en J.L.W. Broeksteeg), p. 1036–1046; *Joint Guidelines on Freedom of Association by the Venice Commission and OSCE/ODIHIR (CDL(2014)059*, par. 248–262, december 2014.

[37] Vgl. *United Communist Party of Turkey* e.a. tegen Turkije, par. 25, EHRM 30 januari 1998, nr. 19392/92; *Refah Partisi* tegen Turkije, EHRM 13 februari 2003; *Herri Batasuna en Batasuna* tegen Spanje, EHRM 30 juni 2009, nr. 25803/04 en 25817/04.

[38] *Refah Partisi* tegen Turkije, EHRM 13 februari 2003, par. 98. Deze voorwaarden volgen reeds uit: *Yazar, Karatas, Aksoy and the People's Labour Party* t. Turkije van 9 april 2002.

[39] Daarbij speelt het vraagstuk van de vrije meningsuiting van politieke leiders en de begrenzing daarvan, vgl. o.a. *Féret* tegen België, EHRM 16 juli 2009.

noodzaak voor ontbinding of verbieden van partijen door de overheid alleen aanwezig kan zijn als aannemelijk is gemaakt dat «*the risk to democracy was sufficiently imminent*».[40]

Toepassing van deze criteria leidde in het geval van de zaak Refah Partisi tot de conclusie van het Hof, de historische context van Turkije mede in ogenschouw genomen, dat het verbod van de islamitische Welvaartspartij door de Turkse overheid geen schending opleverde van artikel 11 EVRM. Daarbij oordeelde het Hof in dit kader en in zeer algemene bewoordingen dat de sharia onverenigbaar is met de fundamentele principes van de democratie zoals uiteengezet in het EVRM.[41] In lijn hiermee is ook het verbod in stand gelaten van een islamitische vereniging die in Duitsland onder meer de sharia (onverkort) wilde invoeren en van wie de leider en leden geweld niet bleken te schuwen om hun doelen te bereiken; deze actie was volgens het EHRM proportioneel, mede gelet op de specifieke Duitse wettelijke basis voor de maatregel en aangezien de vereniging zich richtte tegen de democratische orde.[42] Onder toepassing van dezelfde Refah-zaak criteria heeft het EHRM in een zaak tegen Bulgarije evenwel geoordeeld dat een partijverbod aldaar wel een schending opleverde van artikel 11 EVRM; het betrof geen antidemocratische partij.[43]
Uit deze en andere jurisprudentie van het EHRM kan aldus worden geconcludeerd dat (inhoudelijke) partijverboden slechts door de beugel kunnen wegens een antidemocratische houding van die partij en een dwingende noodzaak. Daarvan is onder andere sprake indien het doel is om de sharia (onverkort) in te voeren, in samenhang bezien met uitlatingen van partijleiders en -leden en het niet uitsluiten van dwang of geweld om dergelijke doelstellingen te bereiken. Het EHRM hanteert een ruimere *margin of appreciation* wanneer een inmenging op de vrijheid van vereniging minder vergaand is dan een partijverbod, zoals wettelijke voorschriften over de financiering van politieke partijen.[44]

Ten aanzien van verenigingen die geen politieke partijen zijn, oordeelt het Hof iets minder streng; de rechtvaardiging voor maatregelen tegen een «reguliere» vereniging hoeven minder dwingend te zijn. De toetsingsintensiteit is echter intensiever naarmate de doelen van de vereniging politieker zijn. De beperkingsgronden worden dan restrictiever geïnterpreteerd. In het geval van verenigingen blijken ook andere dan niet-democratische doelen reden te kunnen zijn voor verbodenverklaring en ontbinding.[45] In de zaak Vona tegen Hongarije ging het om demonstratieve bijeenkomsten van een beweging, opgericht door een vereniging waarvan Vona voorzitter was en op haar beurt opgericht door tien leden van een politieke partij. De bijeenkomsten hadden een paramilitair, racistisch en intimiderend karakter. De beweging gaf aan via de bijeenkomsten «etnische Hongaren» te willen beschermen tegen «zigeunercriminaliteit». Gelet op deze activiteiten en de overwegingen die de Hongaarse autoriteiten aan de ontbinding van de vereniging ten

---

[40] EHRM *Refah*, par. 102 en 104.

[41] EHRM *Refah*, par. 123. Wegens de algemeenheid van het oordeel ook wel bekritiseerd in verschillende commentaren. Zie voor een genuanceerde benadering van het begrip sharia, onder andere: M.S. Berger, *Sharia. Islam tussen recht en politiek*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2006.

[42] *Kalifaatstaat* tegen Duitsland, EHRM 11 december 2006, nr. 13828/04, *NJ* 2008/1 (m.nt. Alkema).

[43] *The United Macedonian Organisation Ilinden-Pirin e.a.* tegen Bulgarije, EHRM 20 oktober 2005, nr. 59489/00.

[44] *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Iparralde* tegen Frankrijk, EHRM 7 juni 2007, nr. 71251/01. Vgl. voor andersoortige maatregelen ook: *SGP* tegen Nederland, EHRM 10 juli 2012, nr. 58369/10.

[45] Zoals blijkt uit *Vona* tegen Hongarije, EHRM 9 juli 2013, nr. 35943/10.

grondslag hebben gelegd, constateerde het Hof geen schending van artikel 11 EVRM.

Artikel 17 EVRM (verbod op misbruik van recht) kan in de weg staan aan het door politieke partijen, verenigingen of individuen ontlenen van bescherming aan de artikelen 10 en 11 EVRM tegen maatregelen door de overheid.

De toepasselijkheid van artikel 17 EVRM is in een stroomversnelling gekomen met de uitspraak in de zaak *Lehideux en Isorni* tegen *Frankrijk*, waarin het Hof overwoog dat «the denial or revision of clearly established historical facts – such as the Holocaust- would be removed from the protection of Article 10 by Article 17».[46]Had het artikel van oudsher tot algemeen doel «to prevent totalitarian groups from exploiting in their own interest the principles enunciated by the convention»,[47] in meer recente gevallen is het doel verbreed tot bescherming tegen «any other remark directed against the Convention's underlying values, expressions that seek to spread, incite or justify hatred based on intolerance, including religious intolerance».[48] In de zaak *Norwood* – betrekking hebbend op islamofobie – benoemt het Hof deze onderliggende waarden als «voornamelijk» tolerantie, sociale vrede en non-discriminatie.[49] In de zaak *Hizb ut-Tahrir* -betreffende een organisatie die streeft naar een islamitisch Kalifaat en de vernietiging van Israël – benoemt het EHRM als onderliggende waarden van het Verdrag «the commitment to the peaceful settlement of international conflicts and to the sanctity of human life».[50]

Alleen in uitzonderlijke omstandigheden en extreme situaties vindt artikel 17 EVRM toepassing.[51] Zowel wat betreft de vergoelijking van terrorisme als de vergoelijking van oorlogsmisdrijven in Algerije achtte het Hof artikel 17 EVRM *niet* van toepassing.[52] Zaken waarin het Hof *wel* concludeerde tot toepassing van artikel 17 EVRM betreffen het ontkennen van de Holocaust of het rechtvaardigen van het nazibeleid tijdens de Tweede Wereldoorlog,[53] antisemitisme,[54] sommige vormen van *hate speech* (Norwood, reeds aangehaald) en het aanzetten tot interetnische haat en discriminatie jegens Roma en homoseksuelen en anarchie.[55] (Mede) in relatie tot het verenigingsrecht oordeelde het Hof dat een vereniging waarvan de leden zich herhaaldelijk gewelddadig toonden, door de (Franse) nationale autoriteiten kon worden ontbonden.[56] Hetzelfde geldt voor de hiervoor genoemde vereniging die de vernietiging van de staat Israël en van de Israëlische bevolking propageert, de islamitische politieke organisatie Hizb ut-Tahrir,[57] alsmede voor het aanzetten tot haat en geweld door (leden van de) Hizb ut-Tahrir.[58]

---

[46] *Lehideux en Isorni* tegen Frankrijk, EHRM 23 september 1998, nr. 24662/94.
[47] *Lawless* tegen Verenigd Koninkrijk, EHRM 1 juli 1961, nr. 332/57, par. 6; *Glimmerveen en Hagenbeek* tegen Nederland, ECieRM 11 oktober 1979 (ontv.), nrs. 8348/78 en 8406/78, NJ 1980, 525; *Schimanek* tegen Oostenrijk, EHRM 1 februari 2000 (ontv.), nr. 32307/96; *Norwood* tegen Verenigd Koninkrijk, EHRM 16 november 2004 (ontv.), nr. 23131/03.
[48] *Gündüz* tegen Turkije, EHRM 4 december 2003, nr. 35071/97.
[49] *Norwood* tegen Verenigd Koninkrijk, EHRM 16 november 2004 (ontv.), nr. 23131/03.
[50] *Hizb ut Tahrir* e.a. tegen Duitsland, EHRM 12 juni 2012, nr. 31098/08, par. 74.
[51] *Paksas* tegen Lithuania [GC], EHRM 6 januari 2011, no. 34932/04, par. 87.
[52] Zie respectievelijk *Leroy* tegen Frankrijk, EHRM 2 oktober 2008, nr. 36109/03, en *Orban e.a.* tegen Frankrijk, EHRM 15 januari 2009, nr. 20985/05.
[53] *Garaudy* tegen Frankrijk, EHRM 24 juni 2003 (ontv.), nr. 65831/01; *Witzsch* tegen Duitsland, EHRM 13 december 2005 (ontv.), nr. 7485/03.
[54] *W.P. e.a.* tegen Polen, EHRM 2 september 2004 (ontv.), nr. 42264/98; *Ivanov* tegen Rusland, EHRM 20 februari 2007 (ontv.), nr. 35222/04.
[55] *Molnar* tegen Roemenië, EHRM 23 oktober 2012, nr. 16637/06.
[56] *Ass. Nouvelle des Boulogne Boys* tegen Frankrijk, EHRM 22 februari 2011, nr. 6468/09.
[57] *Hizb ut Tahrir* e.a. tegen Duitsland, EHRM 12 juni 2012, nr. 31098.
[58] *Kasymakhunov en Saybatalov* tegen Rusland, EHRM 14 maart 2013, nrs. 26261/05, 26377/06.

Het EHRM schrijft niet voor welke criteria voor het verbieden en ontbinden in de verdragsstaten moeten gelden. Het Hof heeft ten aanzien van het verbieden en ontbinden van verenigingen geen verplichting aangenomen voor de verdragsstaten om maatregelen te nemen of na te laten. Aldus is er geen plicht om genoemde maatregelen te treffen, en door een verdragsstaat onverplicht genomen maatregelen kunnenal dan niet toelaatbaar zijn onder het EVRM. Verder biedt het EVRM een minimumbescherming en laat het de nationale rechtsbescherming onverlet zolang die een hogere bescherming biedt.

Tot slot kan relevant zijn artikel 16 EVRM dat voorziet in de mogelijkheid de rechten van artikelen 10, 11 en 14 in verband met politieke activiteiten van vreemdelingen te beperken. Toepassing daarvan is echter nog zeldzamer dan van artikel 17 EVRM.[59] Differentiatie tussen onderdanen en vreemdelingen blijft evenwel mogelijk.[60]

3.3. Nederlandse rechtspraktijk en jurisprudentie

Van de mogelijkheid tot het verbieden en ontbinden van (politieke) organisaties is in Nederland zelden gebruik gemaakt. Afgezien van de Nationaal Socialistische Beweging in Nederland (NSB), die in 1944 werd verboden door de regering,[61] is in de periode tot 1988 tweemaal een partij verboden geweest door de rechter: in 1894 de Sociaal Democratische Bond op basis van de Wet vereniging en vergadering en in 1953 de Nationaal Europese Sociale Beweging op basis van het NSB-besluit uit 1944, omdat deze een voortzetting van de NSB was. In 1978 kwalificeerde de rechter de in 1971 opgerichte Nederlandse Volksunie (NVU) als een verboden vereniging.[62] Dat leidde echter niet tot rechtgevolgen, doordat de rechter de vereniging niet tevens ontbond. De hiervoor genoemde in 1988 gewijzigde wettelijke regeling in het BW is tot nu toe éénmaal toegepast op politieke partijen: in 1998 werd de Nationale Volkspartij/CP»86 verboden verklaard en ontbonden.[63] Voorts is in 2014 de (niet politieke) vereniging Martijn verboden verklaard en ontbonden.

De drie laatst genoemde uitspraken tonen een grote terughoudendheid van de rechter om tot het uiteindelijke verbod over te gaan. Ten aanzien van de NVU heeft de doorslag gegeven het overduidelijke racistische karakter van de NVU-uitingen en de agitatiemethoden die werden gehanteerd door deze organisatie («van een aan het misdadige grenzende en potentieel gevaarlijke aard»). Verder zou kunnen hebben meegespeeld dat de voorzitter van de partij, Glimmerveen, al tweemaal was veroordeeld wegens rassendiscriminatie. Ook ten aanzien van het verbod van CP»86 speelde mee dat diverse (oud)bestuursleden en leden veroordeeld waren wegens strafbare feiten gepleegd in de periode 1994 tot en met 1996, «welke feiten onder meer daarin bestaan dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan het zich opzettelijk beledigend uitlaten over een groep mensen wegens hun ras, godsdienst of levensovertuiging en/of het aanzetten daartoe onder meer in het kader van activiteiten ten behoeve van de politieke partij CP»86». In het geval van de vereniging-Martijn was

[59] Er is wel bepleit dit artikel af te schaffen als zijnde verouderd; Van Dijk & van Hoof (red.), *Theory and pratice of the European Convention on Human rights*, Antwerpen-Oxford: Intersentia 2006, p. 1081–1082.
[60] Volgens prof. Alkema in zijn noot bij EHRM *Kalifaatstaat* tegen Duitsland (o.c.) lijkt wetgeving als de Duitse ook voor Nederland het overwegen waard.
[61] In het Londense Besluit ontbinding landverraderlijke organisaties, *Stb.* E 102, ingetrokken in 1988. Het betrof hier een zg. wetsbesluit. Dat vormde tevens de basis voor het verbod van nog 30 andere aan de NSB gelieerde organisaties, waaronder de «Nationale Jeugdstorm», de «Weer Afdeling» en de «Germaansche ss der Nederlanden».
[62] Rechtbank 8 maart 1978, *NJ* 1978, 281 en Hoge Raad 9 maart 1979, *NJ* 1979, 313.
[63] Rechtbank Amsterdam 18 november 1998, *NJ* 1999, 377.

er geen sprake van gepleegde (aan de vereniging toerekenbare) strafbare feiten, maar een politieke partij was het evenmin. In het licht van de Europese jurisprudentie is dan een iets lagere drempel voor een verbod geoorloofd.

Wat betreft nationale jurisprudentie inzake het verboden verklaren van verenigingen zijn onder andere relevant de uitspraken van de Hoge Raad in de zaken Hells Angels[64] en Martijn.[65] In beide uitspraken oordeelde de Hoge Raad dat bij de beantwoording van de vraag of de werkzaamheid van de betreffende rechtspersoon in strijd is met de openbare orde, als uitgangspunt geldt dat de in artikel 8 Grondwet en artikel 11 EVRM gewaarborgde vrijheid van vereniging een grondbeginsel is van de democratische rechtsstaat, en dat het verbieden van een rechtspersoon een ernstige inbreuk op dit grondrecht betekent waaraan slechts in het uiterste geval mag worden toegekomen. De enkele omstandigheid dat de werkzaamheid van een vereniging een bedreiging vormt voor de openbare orde, is niet voldoende voor verbodenverklaring en ontbinding. In laatstgenoemde uitspraak overweegt de Hoge Raad dat «verbodenverklaring slechts aanvaardbaar is indien zij kan worden aangemerkt als een noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten.» Niet noodzakelijk hiervoor is «dat de samenleving daardoor daadwerkelijk is ontwricht». De rechter dient in een dergelijk geval op basis van een grondwetconforme en EVRM-conforme uitleg van artikel 2:20 lid 1 BW – het gaat hier om de rechten op vrijheid van meningsuiting en vereniging en de daarop te maken uitzonderingen- te «onderzoeken of het verbod en de ontbinding van de vereniging in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de bescherming van de gezondheid of de openbare orde of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen». In de in deze uitspraak voorliggende zaak oordeelde de Hoge Raad dat, hoewel in het algemeen grote terughoudendheid moet worden betracht bij het verbieden en ontbinden van een vereniging, de uitzonderlijke ernstige aard van de gedragingen, de aard van de werkzaamheden van de vereniging en de daarmee strokende kennelijke bedoeling van haar leden, dwingen tot het oordeel dat het bij afweging van alle betrokken rechten en belangen, in een democratische samenleving noodzakelijk is dat de vereniging wordt verboden en ontbonden in het belang van de bescherming van de gezondheid en van de rechten en vrijheden van kinderen.
In de Hells Angels zaak oordeelde de Hoge Raad bovendien dat gedragingen van derden niet aan de rechtspersoon kunnen worden toegerekend als het bestuur daaraan geen leiding of doelbewust gelegenheid heeft gegeven. Tot de werkzaamheid van rechtspersonen worden handelingen gerekend waarover (het bestuur van) de rechtspersoon daadwerkelijk zeggenschap heeft gehad, waaraan (het bestuur van) de rechtspersoon leiding heeft gegeven, of waarvoor (het bestuur van) de rechtspersoon gelegenheid heeft geboden.

Voor wat betreft de situatie van de organisatie Hizb ut-Tahrir kan het volgende worden opgemerkt. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft naar aanleiding van het debat in september 2014 over de aanpak van Nederlandse jihadstrijders, in reactie op de motie van Van Haersma Buma c.s.[66], het OM gevraagd of er mogelijkheden zijn de Hizb ut-Tahrir te verbieden. Vervolgens is de Tweede Kamer hierover bericht in antwoord

[64] Hoge Raad, 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, *NJ* 2009/396 m.nt. Van Schilfgaarde.
[65] Hoge Raad, 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948, *JB* 2014 m.nt. Broeksteeg.
[66] Motie-Van Haersma Buma/Van der Staaij inzake een verbod van organisaties die de Sharia willen invoeren (*Kamerstuk* 29 754, nr. 256).

op Kamervragen van 31 oktober 2014[67] en in de brief van 12 november 2014.[68] Daarbij is aangegeven dat Hizb ut-Tahrir is te typeren als een radicale pan-islamistische beweging. De ideologie van de beweging is antidemocratisch, polariserend en antizionistisch. Verder is aangegeven dat de Hizb ut-Tahrir niet oproept tot geweld, maar wel kan aanzetten tot radicalisering en sociaal-isolationisme en dat aanhoudende alertheid dan ook gerechtvaardigd is. Het OM heeft de Minister van Veiligheid en Justitie gemeld dat het de ontwikkelingen met betrekking tot Hizb ut-Tahrir nauwgezet blijft volgen en onverwijld zijn bevoegdheden zal inzetten indien een verdenking bestaat van een strafbaar feit of anderszins voldoende aanleiding en grondslag daartoe bestaat.

De effecten van een partijverbod zijn moeilijk vast te stellen. Zo heeft de NVU jaren onder interne twisten geleden, maar is zij sinds 1996 weer actief. Zij heeft enkele keren mee gedaan aan verkiezingen voor gemeenteraden en provinciale staten en diverse openbare demonstraties gehouden. Het aantal deelnemers daaraan was doorgaans echter bijzonder gering. Voorts is het effect van verbodenverklaring bij een partij die geen parlementszetels heeft en dus geen financiering en zendtijd ontvangt (zie hiervoor par. 3.1.) vooral symbolisch. Indien een partij wel zetels heeft, kan een verbodsactie wegens de politieke aard ervan al snel worden opgevat als roofbouw op het rechterlijk gezag. De rechter zal behoedzaam en terughoudend zijn in zijn toetsing.

4. Supraconstitutionaliteit en weerbare democratie

Het Duitse model geldt als model voor het materiële democratieconcept, maar ook het Turkse model kent sterk materiële noties. Uit enkele zaken zoals hiervoor geschetst tegen Duitsland blijkt dat het Europees Hof onder omstandigheden maatregelen toelaatbaar acht tegen partijen die anti-democratisch zijn. Hetzelfde geldt voor zaken tegen Turkije bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Tegelijkertijd is gebleken dat het Hof ook grenzen stelt aan partijverboden. Hierna worden de hoofdlijnen van de rechtsstelsels van enkele landen bezien.

4.1. Duitsland

De Duitse Grondwet (Grundgesetz; GG) geeft uitdrukking aan het concept *wehrhafte* of *streitbare Demokratie* en *freiheitliche demokratische Grundordnung*. Dit concept komt tot uitdrukking in verschillende bepalingen van de Duitse Grondwet.

In de eerste plaats bepaalt artikel 79, lid 3, GG, dat ontoelaatbaar is de wijziging van artikel 1 GG (bescherming van menselijke waardigheid en gebondenheid van de overheid aan het recht) en artikel 20 GG (beginsel van de democratische, sociale en federale staatsstructuur van Duitsland). In de tweede plaats bepaalt artikel 21, tweede lid GG, dat politieke partijen kunnen worden verboden verklaard (*verfassungswidrig*) door het *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG), indien die partijen volgens hun doelstelling of volgens de gedragingen van hun leden erop uit zijn de *freitheitliche demokratische Grundorndung* te schaden of uit te schakelen dan wel het staatsbestel in gevaar te brengen. Ook de uitvoerende macht is tot het uitspreken van dergelijk verbod bevoegd, alleen zijn daaraan geen rechtsgevolgen verbonden. Verenigingen waarvan de doelen of feitelijke handelingen in strijd zijn met de constitutionele orde zijn verboden volgens artikel 9, tweede lid, GG. In dit kader is mede relevant de Wet verenigingen (*Vereinsgesetz*), van de werking waarvan religieuze

[67] Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2014–2015, nr. 409.
[68] *Kamerstuk* 29 754, nr. 271.

gemeenschappen sinds 2001 niet meer zijn uitgezonderd. Artikel 14, tweede lid, van deze wet geeft een opsomming van verbodsgronden voor verenigingen van buitenlanders. Behalve de openbare orde of andere vitale belangen van de BRD en gronden ontleend aan het internationaal recht worden als verbodsgronden genoemd: het onderhouden van bewegingen buiten de BRD waarvan doel of middelen botsen met fundamentele waarden van een staat gebaseerd op de menselijke waardigheid, die gebruik van geweld ter verwezenlijking van hun doelen propageren of het verlenen van steun aan organisaties die gericht zijn op aanslagen tegen personen en goederen. Voorts kan, volgens artikel 18 GG, het BVerfG bepalen dat degene die zijn grondrechten misbruikt tegenover de *freitheitliche demokratische Grundorndung*, geen beroep meer toekomt op zijn grondrechten (verwerking van grondrechten).
Tot slot beschermt artikel 19, tweede lid, GG, de zogenoemde «*Wesensgehaltgarantie*» of «onaantastbaarheid» van grondrechten. Grondrechten mogen daardoor niet in hun kern worden aangetast door wetgever, rechter of uitvoerende macht.

Uit dit korte overzicht blijkt hoezeer de Duitse Grondwet expliciet en onomwonden uitdrukking geeft aan de centrale waarde van de democratische rechtsstaat, op een wijze die inzichtelijk is voor alle burgers waardoor zij zich daarmee ook verbonden kunnen voelen. Het actief uitdragen van de waarden van de democratische rechtsstaat acht ook het kabinet van groot belang. De reden waarom deze waarden in de Grondwet minder expliciet dan in de Duitse Grondwet tot uitdrukking worden gebracht, heeft alles van doen met de onderscheiden betekenis en ontstaansgeschiedenis van beide documenten.

Problemen ten aanzien van extremisme zijn in Duitsland vaak via de democratische weg opgelost. Daar bleek niet de inzet van constitutionele interventiemechanismen voor nodig. De betekenis van het verbod op bijvoorbeeld onconstitutionele politieke partijen (art. 21, GG) ligt vooral in de uitleg die het Constitutionele Hof daarover heeft gegeven in een zaak tegen de Sozialistische Reichspartei (SRP) in 1951 en een tegen de Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) in 1956; beide werden «verfassungswidrig» verklaard.[69] In de eerste zaak kwam het BVerfG tot de conclusie dat het eigenlijke doel van de partij was het vestigen van een dictatuur onder miskenning van de menselijke waardigheid. Het had daartoe uitgebreid bestudeerd het SRP-programma, dat gelijkenis vertoonde met dat van de voormalige NSDAP, de activiteiten van de partij en de interne organisaties, die op een soort *Führerprinzip* was gestoeld, en het karakter van de prominente leden van de partij. In de KPD-zaak achtte het BVerfG het doel van die partij, het vestigen van een proletarische dictatuur, het wezen van en de kern van de Grondwet aantasten. De geschiedenis heeft in de «freiheitliche demokratische Grundordnung» een open einde; niet alleen de door het wetenschappelijk socialisme voorgeschreven keuze is acceptabel. Bovendien kan een partij ook «verfassungswidrig» zijn indien zij geen kans heeft op korte termijn haar doeleinden te verwezenlijken, aldus het BVerfG. Niet alleen de rechtspraak, maar ook de wetgever en uitvoerende macht hebben de verantwoordelijkheid voor de bescherming van grondrechten; een uitleg die aansluit op hetgeen ook in Nederland tot het functioneren van een democratische rechtsstaat wordt gerekend.
Voor wat betreft organisaties die geen politieke partijen zijn, ziet het landschap er iets anders uit. Van 1990 tot 2014 zijn 27 organisaties en nog eens tientallen gelieerde deelorganisaties verboden verklaard in

[69] Respectievelijk *BVerfG* 3 oktober 1952, E 5, 1 en *BVerfG* 17 augustus 1956, E 5, 85. Een klacht bij de toenmalige Europese Commissie voor de Rechten van de Mens leidde tot een niet-ontvankelijkheid van de klacht, mede gelet op artikel 17 EVRM (misbruik van rechten).

Duitsland. Tien daarvan zijn rechts-extremistisch, vijf «buitenlander»-extremistisch en twaalf islamistisch/islamitisch terroristisch.[70]

Ook bij het aparte misbruikverbod van artikel 18, GG, dat op het eerste oog de nodige zeggingskracht heeft, past een belangrijke kanttekening, omdat ook deze bepalingen nauwelijks toepassing hebben gevonden. Een bepaling zoals artikel 17 EVRM (gelijkend op die van 18 GG) is overigens ook aan de orde geweest bij de Grondwetsherziening van 1983.[71] Er is toen voor gekozen om een dergelijke bepaling niet in de Grondwet op te nemen. Een dergelijke expliciete bepaling werd niet nuttig geacht, nu zij een bepaalde maatschappelijke of politieke ontwikkeling niet kan tegenhouden. Daarnaast bieden de bestaande beperkingclausules bij een aantal grondrechten al de nodige mogelijkheden om bepaalde maatregelen te treffen, indien dat ooit wenselijk mocht worden. Voorts zou met opneming van een aparte bepaling een politieke component in de rechterlijke beoordeling worden geïntroduceerd.[72] Dat werd onwenselijk geacht.

Wat betreft artikel 79, lid 3 GG, kan worden opgemerkt dat de daarin genoemde artikelen 1 (beginsel van menselijke waardigheid) en 20 GG (beginsel van federale staatsstructuur van Duitsland) beperkt is in aantal en als geëxpliciteerde beginselen geen equivalent kennen in de Nederlandse Grondwet. In zoverre is een vergelijking tussen het Duitse en Nederlandse model op dit punt niet echt mogelijk. Aangezien het beginsel van menselijke waardigheid van artikel 1 echter ten grondslag ligt aan de grondrechten (artikelen 2 t/m 18), zijn deze in hun kern evenmin te wijzigen. Een dergelijke voorziening kent artikel 137 van de Nederlandse Grondwet, dat de wijzigingprocedure van de Grondwet regelt, niet. Dat is ook niet nodig. Een «eeuwigheidsclausule» is niet noodzakelijk om de kern van de grondrechten onaangetast te laten. Voorts kent de wijzigingsprocedure een drempel voor wijziging van grondwetgeving. Als aanvullend argument op de relativiteit van de eeuwigheidclausule wijst het kabinet er nog op dat zij niet uitsluit dat de grondwetgever de bepalingen niettemin wijzigt. Dat is bijvoorbeeld in Portugal gebeurd en komt het gezag van de grondrechten uiteindelijk niet ten goede.

Wat betreft artikel 19, tweede lid, GG, is het kabinet van oordeel dat de Nederlandse constitutie eveneens een dergelijke waarborg kent, hoewel deze niet is geëxpliciteerd. Dat is ook niet noodzakelijk, omdat rechter en wetgever bij de toetsing en het opstellen van regels al rekening houden met een onaantastbare kern van grondrechten. Deze is inherent aan het wezen van grondrechten en bevestigd in Nederlandse en EHRM-rechtspraak.[73]

Kortom, behalve dat het Duitse constitutionele model zich vooral laat verklaren vanuit zijn eigen recente geschiedenis, moet dat model ook worden gerelativeerd voor wat betreft de aanpak van antidemocratische partijen.·Voor wat betreft niet-politieke partijen blijkt de Duitse wetgeving handvatten te bieden die ertoe leiden dat daaraan in de praktijk regelmatig gevolg wordt gegeven.

---

[70] Bundesamt für Verfassungsschutz (red.), *Verfassungsschutzbericht 2013*, Bundesministerium des Innern, Berlin 2013.
[71] O.a. *Kamerstuk* 13 872, nr. 3, p. 8.
[72] Vgl. *Kamerstuk* 13 872, nr. 7, p. 4
[73] Vgl. *Kamerstuk* 31 570, nr. 20, p. 6–7.

4.2. Turkije

De Turkse Grondwet bepaalt in artikel 1 dat Turkije een republiek is. Artikel 2 bepaalt onder andere dat Turkije een democratische, seculiere, sociale staat is, onder de «rule of law» en met respect voor de rechten van de mens en sociale rechtvaardigheid. Ook stipuleert dit artikel onder verwijzing naar de preambule de verbondenheid met het nationalisme van Atatürk. Artikel 3 bepaalt onder andere dat de natie en haar territoir een ondeelbaar geheel vormen. Verder legt artikel 4 het supraconstitutionele karakter van de normen van de eerste drie artikelen vast; deze artikelen zijn niet te wijzigen en wijzigingen mogen ook niet worden voorgesteld. Voorts noemt de Turkse Grondwet politieke partijen expliciet als onmisbare elementen in het democratisch politieke leven (artikel 68). Het oprichten ervan is vrij, en partijen mogen vrijelijk opereren binnen grondwettelijke grenzen. Deze zijn terug te vinden in de Wet op de politieke partijen. Die bepaalt onder andere dat partijen niet mogen streven naar afschaffing van het republikeinse karakter van de Turkse staat, en verder niet mogen overgaan tot afschaffing van de grondrechten of het propageren van discriminatie op grond van taal, ras, huidskleur of godsdienst. Partijen kunnen op vordering van de procureur-generaal worden ontbonden door het Constitutionele Hof. Anders dan in Duitsland is in Turkije regelmatig een proces voor een partijverbod geïnitieerd en het verbod uitgesproken. Enkele zaken daarvan zijn bij het EHRM terecht gekomen en hebben geleid tot de vaststelling van schending van artikel 11 EVRM (verenigingsvrijheid). De hiervoor genoemde Refah-zaak betrof de eerste in de rij waarin dat oordeel anders luidde, mede omdat het daar, in tegenstelling tot de eerdere zaken, geen beginnende partij betrof. Dat de actieve Turkse praktijk een bijzondere is, wordt bevestigd in een rapport over de Turkse verbodswetgeving van de Venetiëcommissie van de Raad van Europa uit 2009.[74] De Venetiëcommissie concludeert daarin dat er in de wetgeving van de Europese landen over partijverboden geen enkele duidelijke Europese standaard valt te distilleren, maar dat de praktijk die juist wel laat zien: wat er aan wetgeving aanwezig is op dit vlak, wordt niet toegepast, behoudens in het geval van Turkije.

4.3. Nederland

In paragraaf 2 is ingegaan op de overwegend formele aard van de Nederlandse democratie. Zuivere supraconstitutionaliteit is niet aanwezig; de meerderheid beslist. Eveneens is echter geconstateerd dat er ook wel materiële elementen zijn te ontwaren. Daartoe behoort het Nederlandse wettelijke systeem en de jurisprudentiële uitleg ten aanzien van het verbieden en ontbinden van rechtspersonen en in het bijzonder van politieke partijen. Zoals hiervoor in vergelijking met de Duitse situatie gedeeltelijk aan het licht is gekomen, zijn er ook andere onderdelen van ons rechtssysteem die in meer of mindere mate als materieel kunnen worden aangemerkt en die daarmee de potentie in zich hebben bij te dragen aan de weerbaarheid van de democratie. Zij zouden kunnen worden geclassificeerd in samenstellingswaarborgen, systematische waarborgen hiërarchische waarborgen.[75]

Tot de samenstellingswaarborgen kunnen worden gerekend (a) grondwettelijke waarborgen, zoals de eis dat men niet is uitgesloten van het kiesrecht (art. 56 Grondwet jo. art. 54, tweede lid, Grondwet jo. art. 28 Sr) en de periodiciteit van verkiezingen (art. 52 Grondwet), (b) waarborgen uit de Kieswet inzake ondersteuningsverklaringen en de kiesdrempel, en (c)

[74] Venice Commission, *Opinion on the constitutional and legal provisions to the prohibition of political parties in Turkey*, Straatsburg 13 maart 2009, CDL-AD (2009) 006.

[75] Zie Van der Woude (2009).

de hiervoor genoemde mogelijkheid van burgerrechtelijke partijverboden mede in samenhang met strafbaarheid van bepaalde gedragingen, zoals de strafbare meningsuiting. Tot de systematische waarborgen kunnen worden gerekend (a) het Tweekamerstelsel en (b) het ontbindingsrecht (art. 64 Grondwet). Deze samenstellingswaarborgen en systematische waarborgen kunnen van enige betekenis zijn bij de opkomst van antidemocratische bewegingen, dus vanaf het moment van oprichting van een partij tot het moment dat deze in een van beide Kamers een meerderheid verwerft. Zij verliezen echter veel van hun betekenis indien de wetgever eenmaal van antidemocratische signatuur zou zijn. In dat geval kunnen hogere rechtsnormen van betekenis zijn, waaraan ook de nationale wetgever, rechter en bestuur zich moeten houden. Tot deze hiërarchische waarborgen kunnen in het bijzonder worden gerekend (a) de verzwaarde herzieningsprocedure van de Grondwet (art. 137 Grondwet) en (b) de doorwerking van (mensenrechten)verdragen (via de artt. 93 en 94 Grondwet) en het EU-recht in de nationale rechtsorde, beide laatste bezien in samenhang met alle daarbij behorende nationale, internationale en Europese toezichtmechanismen, al dan niet juridisch of rechterlijk van aard.

5. Slotoverwegingen

Een democratische rechtsstaat valt te beschouwen als een model waarin tegenstellingen en conflicten van verschillende aard worden erkend en niet op voorhand worden afgewezen of bestreden. Hij geeft, door grondwettelijke rechten gegarandeerd, de vrijheid en de mogelijkheid tot verschillen.[76] Hoewel hij de nadruk legt op de erkenning van verschil, conflict en tegenstellingen, ondersteunt en onderhoudt hij gelijktijdig een gemeenschappelijke identiteit, de eenheid van een politieke gemeenschap. Politiek burgerschap en participatie zijn daarin van wezensbelang. Zij zijn constitutioneel gewaarborgd door onder andere het kiesrecht, vastgelegd in artikel 4 van de Grondwet en voortvloeiend uit artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM.[77] Daarnaast zijn zij gewaarborgd door het recht op vereniging en vergadering, waarmee de mogelijkheid tot vrije (politieke) partijvorming gegarandeerd is. Politieke partijen dragen – ondanks hun transformatieproces in een veranderende samenleving – nog steeds een wezenlijke rol in de representatieve democratie vanwege hun functies zoals het vertolken van meningen, de aggregatie- of integratiefunctie, de rekrutering en selectie, mobilisatie en socialisatie. Het cruciale belang van politieke partijen wordt ook door het EHRM en internationale organisaties zoals de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) ondubbelzinnig onderschreven.

Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat politieke partijvorming vrij is; ieder heeft het recht op vrijheid van vereniging en vergadering. Deze rechten zijn vastgelegd in respectievelijk de artikelen 8 en 9 van de Grondwet, alsmede in (onder andere) artikel 11 van het EVRM. Het kabinet onderstreept dat deze vrijheden ook gelden voor degenen die daarvan gebruik willen maken terwijl zij hun inspiratie ontlenen aan en/of beroep doen op godsdienstige bronnen. Deze vrijheden moeten mede worden bezien in het licht van artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM, die de vrijheid van meningsuiting garanderen. Het is aan de publieke autoriteiten om het goede functioneren van een vereniging of politieke partij te garanderen,

[76] Vgl. K. Schuyt, *Democratische deugden. Groepstegenstellingen en sociale integratie*, Cleveringa-lezing 2006, Leiden: Leiden University Press 2006. Zie ook Nota grondrechten in een pluriforme samenleving, *Kamerstuk* 29 614, nr. 2.
[77] *Mathieu-Mohin en Clerfay*t tegen België, par. 51, EHRM 2 maart 1987, nr. 9267/81.

De vrijheden van vereniging, meningsuiting en vergadering gelden echter niet absoluut en een beroep erop kan ingeval van misbruik zelfs worden «verwerkt». Beperkingen kunnen worden gesteld ten aanzien van een limitatief aantal gronden, vermeld in de betreffende grondwettelijke regelingen en binnen verdragsbepalingen. Tot die gronden behoren onder andere het belang van de openbare orde of nationale veiligheid. Juist vanwege de samenloop van genoemde grondrechten is het EHRM extra strikt in zijn toets aan de verenigbaarheid van inperkende maatregelen met artikel 11 EVRM.[78] Dit is te meer het geval indien sprake is van politieke partijen (in wording) die immers een cruciale rol spelen in het democratisch proces.[79] Gelet op het essentiële karakter van de vrijheid van vereniging en de nauwe band daarvan met democratie, kunnen eventuele inperkingen van deze vrijheid door verdragsstaten slechts gerechtvaardigd zijn indien zij overtuigend en zeer dringend zijn;[80] verdragsstaten hebben hier slechts een beperkte *margin of appreciation* bij de afweging of beperkende maatregelen gerechtvaardigd zijn met het oog op bijvoorbeeld de bescherming van de openbare orde.
Aldus kunnen er (ook) materieeldemocratische grenzen zijn aan de politieke menings- en partijvorming.[81] Waar de *nationale* veiligheid in het geding is, heeft de staat bovendien een iets ruime(re) beoordelingsmarge voor het bepalen van een goede balans tussen in het geding zijnde belangen.[82] Antidemocratische partijen, waaronder zij die de sharia (onverkort) wensen in te voeren én daarnaar handelen, kunnen volgens het EHRM onder omstandigheden worden verboden.[83]

6. Conclusie

Het Nederlandse rechtsstelsel bevat op zichzelf voldoende waarborgen om – als sluitstuk op het zelfreinigende vermogen van de democratie – omverwerping en afschaffing van de democratische rechtsorde te voorkomen. Met de indieners van de motie is het kabinet van oordeel dat er in een weerbare democratie geen ruimte is voor groeperingen die de democratische rechtsorde misbruiken om deze rechtsorde omver te werpen en af te schaffen. Het ziet zich daarin gesteund door bovenstaande analyse. Het kabinet stelt op grond van die analyse vast dat het bestaande instrumentarium kan worden ingezet ten aanzien van organisaties met (a) «doelstellingen die onvermijdelijk leiden tot het terzijde schuiven van onze democratische rechtsorde», zoals verwoord in de motie, mits sprake is van (b) concrete handelingen die daar (mede) op zijn gericht en voorts – in het geval van politieke partijen – (c) aannemelijk is gemaakt dat het gevaar van een beleid ter realisering van dergelijke doelstellingen voor de democratie voldoende naderend is. Aan deze voorwaarden – waarvan (c) dus enkel in het geval van politieke partijen – zal moeten zijn voldaan om bijvoorbeeld een groepering aan te pakken die «de sharia bepleit», zoals verwoord in één van de overwegingen die aan de motie ten grondslag liggen. Het bestaande instrumentarium is daarvoor geschikt, onder andere omdat per geval kan worden bezien of een verbod of ontbinding

---

78 Vgl. o.a. *Ezelin* tegen Frankrijk, par. 37, EHRM 26 april 1991, nr. 11800/85; *Vogt* tegen Duitsland, par. 64, EHRM 26 september 1995, nr. 17851/91.
79 Vgl. EHRM *United Communist Party of Turkey e.a.*, par. 43–46; *Socialist Party e.a.* tegen Turkije, par. 36, EHRM 12 november 2003.
80 Vgl. EHRM *Ouranio Toxo e.a.,* par. 36.
81 Vgl. Nota grondrechten in een pluriforme samenleving, *Kamerstuk* 29 614, nr. 2, p. 8.
82 Vgl. o.a. *Murray* tegen het Verenigd Koninkrijk, EHRM 28 oktober 1994, Serie A-300-A, §47; *Osman* tegen Verenigd Koninkrijk, EHRM 28 oktober 1998, en de *Guidelines on human rights and the fight against terrorism* Aangenomen door het Comité van Ministers op 11 juli 2002, later bevestigd in de preambule van de «*Guidelines on the Protection of Victims of Terrorist Acts*» van de Raad van Europa, aangenomen in maart 2005.
83 Vgl. O.a. EHRM *Refah Partisi*; *The United Macedonian organisation Ilinden Pirin* e.a. tegen Bulgarije, EHRM 20 oktober 2005.

noodzakelijk is. Uit jurisprudentie van het Europees Hof volgt juist dat ingrijpen door de Staat wordt afgezet tegen de specifieke context van het land, de concrete gedragingen en het concrete bewijs. Voorts is en blijft een uiterst zorgvuldige afweging per geval noodzakelijk vanuit het fundamentele uitgangspunt dat het zelfreinigend vermogen van de democratie voorop staat. Bij het gebruik van juridische middelen, is het essentieel dat deze plaatsvindt binnen de geldende grondwettelijke en verdragsrechtelijke randvoorwaarden. Democratie, rechtsstaat en grondrechten vergen dat zij functioneren en worden beschermd en verdedigd met middelen die de democratie, rechtsstaat en grondrechten respecteren.

Zoals het kabinet eerder heeft benadrukt, houden het kabinet en de bevoegde instanties, in het bijzonder de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het openbaar ministerie, nauwlettend in de gaten of er voldoende aanleiding en grondslag is om, ten aanzien van groeperingen die de democratische rechtsorde terzijde willen schuiven, zoals de Hizb ut Tahrir, een bestaand instrument in te zetten. Bij voldoende aanwijzingen zal door de bevoegde instanties, zoals het openbaar ministerie, onverwijld en doeltreffend worden opgetreden tegen genoemde groeperingen die onze vrijheden en democratie bedreigen.

Het kabinet legt de motie aldus uit dat deze ruimte biedt voor de inzet van het hierboven beschreven instrumentarium om organisaties te kunnen verbieden en voor een voortdurend alerte en waakzame houding van de bevoegde instanties. Tegen deze achtergrond laat het kabinet het oordeel over de motie aan de Kamer.

Indien de Kamer de motie aanneemt, zal het kabinet een (nadere) verkenning laten uitvoeren naar de wijze waarop in verschillende landen in de praktijk invulling wordt gegeven aan in het bijzonder het voormelde criterium dat aannemelijk moet zijn gemaakt dat het gevaar van een beleid ter realisering van antidemocratische doelstellingen voldoende naderend is.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher